

**LES PERCEPTIONS DU SYSTEME JURIDIQUE ET
JUDICIAIRE PAR LES ENTREPRISES, LES ASSOCIATIONS
PROFESSIONNELLES ET LES AGENTS DE
L'ADMINISTRATION PUBLIQUE A MADAGASCAR**

Politique économique africaine
Document de discussion numéro 83
2001 septembre
Louis Rajaonera
Professeur à la Faculté de Droit de l'Université d'Antananarivo

Financée par l'Agence américaine pour le développement international (USAID)
Bureau pour l'Afrique
Office du Développement Durable
Washington DC 20423-4600

Les opinions et interprétations incluses sont celles des auteurs
et ne sont en aucun cas attribuables à l'USAID ou aux institutions affiliées



Equity and Growth through Economic Research



EAGER supports economic and social science policy analysis in Sub-Saharan Africa. Its primary goal is to increase the availability and the use of policy analysis by both public and private sector decision-makers. In addition to the goal of achieving policy reform, EAGER seeks to improve the capacity of African researchers and research organizations to contribute to policy debates in their countries. In support of this goal, EAGER sponsors collaboration among American and African researchers and research organizations.

EAGER is implemented through two cooperative agreements and a communications logistics contract financed by the United States Agency for International Development (USAID), Strategic Analysis Division, The Office of Sustainable Development, Bureau for Africa. A consortium led by the Harvard Institute for International Development (HIID) holds the cooperative agreement for Public Strategies for Growth and Equity. Associates for International Resources and Development (AIRD) leads the group that holds the cooperative agreement for Trade Regimes and Growth. The Communications Logistics Contract (CLC) is held by a consortium led by BHM International, Inc. (BHM). Other capacity-building support provides for policy analysis by African institutions including the African Economic Research Consortium, Réseau sur Les Politiques Industrielles (Network on Industrial Policy), Programme Troisième Cycle Interuniversitaire en Economie, and the International Center for Economic Growth. Clients for EAGER research activities include African governments and private organizations, USAID country missions and USAID/Washington, and other donors.

For information contact:

Yoon Lee, Project Officer
USAID
AFR/SD/SA (4.06-115)
Washington, D.C. 20523
Tel: 202-712-4281 Fax: 202-216-3373
E-mail: ylee@usaid.gov

Lisa M. Matt, Senior Advisor
BHM International
P.O. Box 3415
Alexandria, VA 22302
Tel: 703-299-0650 Fax: 703-299-0651
E-mail: lmatt@eagerproject.com
Contract AOT-0546-Q-00-5271-00

Carrie Main, Project Administrator
Belfer Center for Science & International Affairs
John F. Kennedy School of Government
Harvard University
79 John F. Kennedy Street
Cambridge, MA 02138
Tel: 617-496-0112 Fax: 617-496-2911
E-mail: carrie_main@harvard.edu
Contract AOT-0546-A-00-5133-00

J. Dirck Stryker, Chief of Party
Associates for International
Resources and Development (AIRD)
185 Alewife Brook Parkway
Cambridge, MA 02138
Tel: 617-864-7770 Fax: 617-864-5386
E-mail: dstryker@aird.com
Contract AOT-0546-A-00-5073-00

PRESENTATION

La présente partie a pour objet de livrer les résultats des enquêtes sur les perceptions du système juridique et judiciaire par un échantillon d'acteurs issus des trois principales catégories que sont les entreprises commerciales, les agents de l'administration publique et les associations professionnelles à Madagascar.

Le présent rapport s'attache donc à mettre en exergue les révélations de l'enquête à cinq niveaux :

- 1) Dans le cadre des Institutions, à partir d'un certain nombre de sous-rubriques portant sur le système juridique et judiciaire qui ont été dégagées de manière autonome dans le questionnaire :
 - le système juridique du pays ;
 - l'aptitude du système judiciaire à résoudre les litiges commerciaux ;
 - l'incertitude des réglementations, lois ou politiques gouvernementales ;
 - les informations sur les lois et les réglementations et leurs impacts sur la marche des entreprises ;
 - les interprétations des lois et règlements dans leur cohérence et leur prévisibilité ;
 - les informations données ou non préalablement aux entreprises sur les nouvelles réglementations ou politiques gouvernementales qui les affectent ;
 - le niveau général de qualité, d'intégrité et d'efficacité des services fournis plus particulièrement par :
 - les autorités judiciaires et l'administration des douanes ;
 - les autorités supérieures au niveau du gouvernement et au niveau du parlement
- 2) Dans le cadre de l'administration gouvernementale (governance)
 - notamment la gravité des problèmes entraînés par les réglementations sectorielles sur les opérations et la croissance des entreprises ;
 - les caractéristiques des réglementations gouvernementales et leur perception par les principaux acteurs
- 3) Dans le cadre des questions réservées aux entreprises pratiquant l'investissement direct à l'étranger :
 - relatives à l'évaluation du degré d'incidence des facteurs légaux et réglementaires sur les décisions d'investissement à l'étranger **plus particulièrement** sur les certitudes ou les incertitudes concernant la continuité des réglementations ou de la législation ;
 - et sur la capacité à assurer l'exécution des contrats.
- 4) Dans le cadre de l'action sur la politique commerciale :
 - sur la prise en considération ou non des responsables gouvernementaux des observations ou objections formulées par les entreprises ou associations d'entreprises quand surviennent d'importants changements de législation ou de politique commerciale

5) Dans le cadre des questions d'ordre général :

- plus particulièrement sur la gravité des problèmes qui se posent aux entreprises sur la législation et les réglementations sur :
 - le lancement d'une entreprise ;
 - le commerce extérieur ;
 - le financement ;
 - le travail ;
 - les impôts.

Le rapport s'attachera autant à analyser et à interpréter les perceptions des principaux acteurs, qu'à apprécier la convergence ou la divergence de vues des catégories respectives : les entreprises qui vivent au quotidien l'application des lois et règlements, les associations professionnelles qui jouent un rôle d'impulsion ou de lobbying à leur niveau pour influencer dans la mesure de leurs possibilités sur la progression du droit substantiel vers la modernité et sur l'efficacité et l'efficience du système juridique et du système judiciaire en faveur des entreprises, et enfin les agents de l'administration publique qui participent à l'élaboration des normes juridiques et procèdent à leur application administrative et judiciaire.

Cette analyse et cette interprétation seront faites à la lumière des connaissances déjà acquises sur la question en prenant en compte le contexte dans lequel s'implantent et évoluent ces différentes perceptions. Des indications et des observations supplémentaires seront données par l'auteur du présent rapport sur les réformes en cours intervenues en matière de droit des affaires depuis l'exécution des enquêtes auxquelles se réfère le présent travail.

Il n'a pas été possible d'affiner l'analyse des perceptions jusqu'à l'éclatement des entreprises par secteurs étant donné le nombre élevé des enquêtés qui n'ont pas donné des informations sur leur appartenance sectorielle et les diverses informations sur leurs entreprises.

1. Les institutions

1.1 Un système juridique inefficace avec peu de perspective d'amélioration notable dans l'avenir

Les perceptions d'ensemble des acteurs enquêtés issus des trois principales catégories concernées ne sont guère favorables au système juridique en vigueur à Madagascar. Le système juridique se conçoit comme l'ensemble du dispositif juridique (lois, décrets, arrêtés, jurisprudence ...) en vigueur qui régit les relations juridiques entre l'Etat et les personnes privées ou les personnes privées entre eux.

La question posée était de savoir si le système juridique à Madagascar :

- est efficace ou non pour faire respecter les contrats commerciaux ;
- était efficace il y a trois ans pour faire respecter les contrats commerciaux ;
- sera efficace pour faire respecter les contrats commerciaux.

la réponse est mesurée de 1 à 6. Le chiffre 1 indique l'opinion la plus positive et le 6 la moins positive. L'indication NA indique que l'enquêté n'a pas d'avis ou n'est pas concerné . L'indication NR englobe les non – réponses. Ces dispositions sont adoptées dans la plupart des tableaux présentés dans ce rapport

Les résultats sont donnés comme suit :

Tableau 1 : The legal system of your country (%)

	1	2	3	4	5	6	N/A	Total
Is effective at enforcing commercial contracts	5,5	11,0	14,3	13,2	27,5	27,5	1,1	100
Firms	3,2	8,0	14,5	16,1	27,4	29,1	1,6	100
Civil servants	7,7	23,1	23,1	0	23,1	23,1	0	00
Business associations	12,5	12,5	6,3	12,5	31,3	25	0	100
Was effective at enforcing commercial contracts 3years ago	3,3	8,8	15,4	9,9	25,3	26,4	11,0	100
Firms	3,2	8,1	12,1	11,3	29,0	24,2	11,3	100
Civil servants	0	7,7	38,5	7,7	15,4	7,7	23,1	100
Business associations	6,3	12,5	6,3	6,3	18,8	50,0	0	100
Will be effective at enforcing commercial contracts two years from now	7,7	23,1	15,4	13,2	19,8	16,5	4,4	100
Firms	3,2	19,4	17,7	14,5	22,6	19,4	3,2	100
Civil servants	7,7	38,5	7,7	7,7	15,4	7,7	15,4	100
Business associations	25,00	25,00	12,5	12,5	12,5	12,5	0	100

Les résultats indiquent une appréciation défavorable par l'ensemble des trois catégories faisant l'objet de l'enquête pour le système en vigueur car les opinions les plus défavorables (5 et 6) regroupent 55 % des enquêtés alors que les perceptions les plus favorables (1 et 2) ne regroupent que 16,5 %).

L'opinion la plus critique émane des entreprises car 56,5 % des réponses (5 et 6) sont très défavorables contre 11,2 % (1 et 2) de perceptions positives. Les associations professionnelles (business associations) sont également critiques vis-à-vis du système juridique en vigueur car 56,3 % (5 et 6) donnent des appréciations négatives. Par contre, 25 % auraient une opinion plus favorable (1 et 2).

Chez les agents de l'administration publique (civil servants), l'attitude est plus mitigée car 46,2 % sont très critiques tandis que 53,9 % seraient moins sévères.

Ces résultats s'expliquent aisément si l'on tient compte de l'époque (1998-1999) à laquelle l'enquête a été menée. En effet, la plupart des entreprises ont toujours eu une image dépassée du système juridique malgache dans la mesure où l'arsenal juridique concernant le code civil et le droit des affaires est issu de l'époque napoléonienne et a été intégré au droit malgache lors de l'indépendance. En 1999, le mouvement de réforme du droit des affaires était déjà amorcé car la Commission de Réforme du Droit des Affaires (CRDA) était déjà à l'œuvre pour la revue des textes, notamment pour la redéfinition de la loi sur les sociétés commerciales. Mais à cette époque, ces réformes ne sont pas encore entrées en vigueur. Le vécu juridique des entreprises était donc encore largement imprimé par le dispositif ancien. D'ailleurs, pour les entreprises, si l'on compare le système en vigueur par rapport à il y a trois ans, il n'y a guère eu de progrès car 24,2 % d'entreprises interrogées ont considéré que le système n'était pas du tout efficace il y a trois ans avant 1999 contre 29,1 % pour la période de 1999. Les opinions favorables n'ont guère varié car pour les deux types de questions, les opinions sont pratiquement identiques 11,2 % (pour 1 et 2) et 11,3 %

Il est tout à fait compréhensible que les associations professionnelles aient des perceptions beaucoup plus favorables que les entreprises car d'abord les membres de ces associations sont beaucoup plus au fait des questions juridiques et ensuite ils sont beaucoup plus informés et sensibilisés par les réformes qui allaient déjà s'amorcer. C'est la raison pour laquelle les associations professionnelles sont assez favorables pour l'avenir du système juridique dans ses perspectives de renforcer et de faire respecter les contrats commerciaux. 50 % des personnes interrogées sont confiantes quant à la capacité du système juridique de faire respecter les contrats dans l'avenir. Il est d'ailleurs curieux que les associations professionnelles aient une opinion plus positive dans l'avenir que les agents de l'administration publique, dont 46,2 % donnent des réponses plutôt favorables.

La CRDA est composée essentiellement d'agents de l'administration surtout au niveau des membres actifs.

Il faut en déduire que les informations sur la réforme du droit des affaires à Madagascar atteignent beaucoup plus les associations professionnelles que les entreprises de base. Au demeurant, il convient de faire observer que la Loi sur la Théorie Générale des Obligations (LTGO) qui a plus d'impact sur les contrats commerciaux ne fait pas encore l'objet d'une réforme dans l'immédiat mais attend certainement le lot de réformes sur les textes de droit civil dont la compilation et l'inventaire complet ont été achevés en l'an 2001.

2. La capacité du système judiciaire à résoudre les litiges commerciaux

Comme dans beaucoup de pays sous-développés, le système judiciaire malgache souffre de beaucoup de faiblesses. Les cas de corruption, de partialité et de favoritisme sont de notoriété publique. Par ailleurs, la procédure judiciaire est considérée comme très lente. Si on ne peut pas généraliser le phénomène, il a été constaté qu'il est assez étendu d'après les informations diverses. Les autorités publiques, avec l'appui des bailleurs de fonds internationaux s'efforcent actuellement d'améliorer les conditions de travail des juges pour édifier un corps judiciaire intègre, impartial et incorruptible.

La question sur la moralité et la capacité des juges et du système judiciaire en général a été uniquement posée aux entreprises. En général, la perception des entreprises sur la capacité du système judiciaire à résoudre le système des litiges commerciaux est défavorable. Il ressort des résultats de l'enquête les indications suivantes :

Tableau 2 : In resolving business disputes, do you believe your country's court system to be : (%)

	always	Usually	Frequently	sometimes	seldom	Never	NR	Total
Fair and impartial	0	4,8	9,7	33,9	33,9	12,9	4,8	100
Honest / incorrupt	0	0	12,9	32,3	32,3	16,1	6,5	100
Quick	0	0	0	11,3	43,6	40,3	4,8	100
Affordable	0	3,2	6,5	32,3	40,3	12,9	4,8	100
Consistent/Reliable	1,1	2,2	3,3	17,6	35,2	3,3	37,7	100
Decisions enforced	2,2	4,4	9,9	29,7	12,1	5,5	36,3	100

Une majorité des entreprises enquêtées estiment que le système judiciaire est à la fois inéquitable, partial, pas assez honnête, très lent, cher, incohérent et peu enclin à faire exécuter les décisions. C'est beaucoup de défauts à la fois .

Il faudrait cependant bien départager ces caractéristiques. Les entreprises et les groupements professionnels ont été toujours les plus critiques à l'encontre de l'appareil judiciaire car elles se sont considérées comme les grandes victimes du système.

Dans l'analyse des résultats, il y a lieu de distinguer les aspects d'ordre moral et éthique et les aspects organisationnels et techniques. Il se peut que telle ou telle caractéristique révélée par l'enquête se rattachent à ces deux aspects à la fois.

Les aspects moraux se rattachent surtout à la question relative à l'honnêteté et à l'intégrité des juges (honest/incorrupt). 32,3 % des entreprises interrogées trouvent que le corps judiciaire est

rarement honnête et intègre et 16,1 % trouvent qu'il ne l'est jamais. Il est vrai que 32,3 % des enquêtés reconnaissent que le personnel est quelquefois honnête et intègre.

Par contre, aucune des personnes interrogées n'a reconnu qu'il est toujours ou même habituellement honnête et intègre.

Par ailleurs, il faut considérer que la question de l'équité et de l'impartialité du système judiciaire et plus particulièrement des juges se rattache à la fois à leur moralité et à leur compétence technique. Cet aspect n'est pas éclaté dans le questionnaire, mais il se trouve que le manque d'équité ou la partialité ne sont pas forcément dûs à la moralité mais peut-être aussi quelquefois à des contraintes techniques. Le juge décide en fonction des lois existantes ; son jugement peut apparaître comme inéquitable aux yeux du justiciable, mais il peut être fondé juridiquement. Le vice n'est pas forcément du côté du juge mais peut être dû à la mauvaise formulation ou à l'inconsistance de la loi. C'est en cas de lacunes de la loi que son jugement peut être considéré en soi et peut être la manifestation de la maturité mais aussi de la compétence du juge. Toujours est-il que 33,9 % des personnes interrogées estiment que le corps judiciaire n'est pas équitable, ni impartial et 12,9 % considèrent qu'il ne l'est jamais. Il est vrai que 33,9 % reconnaissent que quelquefois il est équitable. Par contre, aucune des personnes interrogées n'a révélé qu'il l'est toujours.

Un autre aspect du système judiciaire concerne son organisation et son fonctionnement sur le plan technique. Il convient de souligner que le système judiciaire ne se limite pas aux juges, magistrats de carrière, mais englobe également les greffiers, les agents de l'administration judiciaire et par extension le Ministère de la Justice qui exerce un pouvoir hiérarchique sur les magistrats relevant du Parquet. On peut y adjoindre, bien que cette vision ne soit pas éclatée dans le questionnaire, les avocats, les huissiers et autres auxiliaires de justice. C'est donc tout cet ensemble qui forme le système judiciaire. Dans son organisation et dans son fonctionnement, il ne faut pas occulter ces différents éléments car c'est de l'interaction entre tous ces éléments, soutenue ou mal soutenue par les formalités, les procédures judiciaires et l'engorgement des dossiers à traiter que dépend la rapidité ou non du système judiciaire.

La justice est lente, très lente. Cette caractéristique est reconnue de façon notoire. Les résultats de l'enquête révèlent que 11,3 % des personnes interrogées issues des firmes trouvent quand même que le système judiciaire est quelquefois rapide. 43,6 % trouvent qu'il est rarement rapide et 40,3 % estiment qu'il n'est jamais rapide. En tout, il y a environ 83,9 % d'opinions négatives quant à la rapidité du traitement des dossiers reçus par les tribunaux jusqu'à l'achèvement des procès.

Les milieux d'affaires se plaignent beaucoup de cette lenteur depuis plusieurs années. C'est la raison pour laquelle la mise en place toute récente en l'an 2000 d'une institution privée d'arbitrage, le Centre d'Arbitrage et de Médiation de Madagascar (CAMM), a eu la faveur des opérateurs économiques. Cette institution est actuellement en phase de démarrage.

Un autre aspect du système judiciaire est son caractère onéreux. Mais les opinions ici sont plutôt mitigées, car 32,3 % des personnes interrogées trouvent que le recours aux tribunaux est quelquefois peu onéreux. 40,3 % estiment qu'il est rarement peu onéreux contre 12,9 % qui considèrent qu'il n'est jamais peu onéreux. Il convient de remarquer que le caractère onéreux du recours au système judiciaire n'est pas seulement le fait des frais propres des tribunaux qui ne

sont pas véritablement élevés sauf en cas de dépôt de cautions et de garanties dans le cadre pénal des dossiers. Cette cherté du système judiciaire englobe également les honoraires des avocats et autres agents d'affaires ainsi que les prestations indûes reçues à l'occasion par certains magistrats malhonnêtes. Cet aspect de la question est traité dans une autre question, mais il ne faut pas l'occulter dans le cadre de la présente rubrique. Peut également être pris en compte dans l'estimation des coûts, le temps passé devant les tribunaux jusqu'à la clôture définitive du dossier, ainsi que le manque à gagner qui en résulte pour l'entreprise.

Enfin, il y a deux derniers aspects techniques à considérer, à savoir la cohérence et la fiabilité du système ainsi que sa capacité à faire exécuter les décisions de justice, en d'autres termes l'effectivité des jugements.

Sur la cohérence et la fiabilité les réponses sont plutôt éclatées et assez étalées. Il y a une opinion plutôt favorable, soit 24,2 % des personnes interrogées, qui estime que les décisions de justice peuvent être considérées comme cohérentes et fiables (1 à 4). Il n'en demeure pas moins que 35,2 % jugent que les décisions sont rarement cohérentes. Mais il y a seulement 3,3 % qui estiment qu'elles ne sont jamais cohérentes ni fiables. A noter le nombre élevé de non – réponses, peut être à cause de la non – limpidité de la question. L'appréciation de la cohérence implique en effet que le jugement de la personne interrogée porte sur une durée assez longue et mette en comparaison des litiges de nature similaire ou identique. Les revirements de jurisprudence ne sont pas toujours détectés par l'opinion commune, sauf dans des affaires fortement célèbres ou largement médiatisées.

Enfin, les réponses à l'appréciation de la capacité des tribunaux à faire exécuter les décisions de justice ne sont pas suffisamment significatives car il y a eu 36,3 % de non – réponses. Ce phénomène peut être compréhensible, car si les décisions de justice ont force exécutoire, la mise en exécution des jugements ne dépend pas seulement du seul système judiciaire, mais requiert également la contribution d'autres institutions étatiques. En outre, les informations sur les suites données à l'exécution des décisions de justice ne sont pas toujours connues du public. Parfois, c'est surtout l'exécution des décisions relatives aux conflits opposant l'Etat et les entreprises commerciales qui pose quelques problèmes d'effectivité. Mais depuis quelques années, cette situation tend à être assainie. D'ailleurs, généralement les entreprises prestataires ou fournisseurs de l'Etat qui ont des problèmes au niveau des paiements, font preuve généralement de beaucoup de patience ou préfèrent quelquefois des arrangements.

3. L'incertitude des lois et règlements ainsi que le manque d'informations préalables sur les nouvelles dispositions ont un impact négatif sur la marche des entreprises

Les entreprises ont besoin d'un environnement législatif et réglementaire stable pour pouvoir évoluer de manière correcte. Par ailleurs, les entreprises ont également besoin de connaître les dispositions qui les concernent et aussi des informations préalables quant aux nouvelles lois, règlements ou décisions qui peuvent les affecter.

Trois questions ont été posées à cet égard :

1°) L'incertitude des réglementations, lois ou politiques gouvernementales impose-t-elle des coûts considérables aux entreprises ou n'impose-t-elle pas des coûts considérables aux entreprises ?

Cette question a été posée à la fois aux entreprises commerciales, aux agents de l'administration publique et aux associations professionnelles. Les réponses ont été notées de 1 à 6 allant du plus grave vers le moins grave.

Le tableau suivant nous donne les résultats :

Tableau 3 : Uncertain rules, laws, or government policies impose significant costs on businesses

	1	2	3	4	5	6	NR	Total
Firms	37,4	20,9	22,0	9,9	6,6	0	3,3	100
Civil servants	37,1	21,0	22,6	9,7	6,4	0	3,23	100
Business associations	23,1	15,4	15,4	23,1	15,4	0	7,7	100
	50,0	25,0	25,0	0	0	0	0	100

Dans l'ensemble, les opinions convergent pour les trois catégories d'acteurs interrogés. 80,3 % des personnes interrogées estiment que l'incertitude des lois et règlements impose des coûts considérables aux entreprises (réponses 1 à 3). Sur cet échantillon, 37,4 % sont vraiment très critiques (réponse 1), 20,9 % sont également assez critiques et 22 % donnent une opinion plutôt mitigée.

Il convient cependant de relever que sur cet ensemble, les associations sont les plus critiques et les plus virulentes car 50 % des membres des associations interrogés estiment que l'incertitude des lois et règlements impose des coûts très considérables aux entreprises (réponse 1) car ils sont les plus sensibilisés et les plus informés sur la question et c'est vers les groupements que convergent également les plaintes et les récriminations. Ils jouent un rôle de catalyseurs et d'intermédiaires entre l'Etat et les entreprises.

Il n'est pas étonnant que les agents de l'administration publique soient les moins sensibles. Il y a quand même 23,1 % d'opinions très critiques parmi ces agents.

L'incertitude des lois et règlements provient de divers facteurs. Il y a des dispositions qui peuvent ne pas être claires et susceptibles de donner des interprétations contradictoires. Mais il y a aussi et surtout les changements constants des dispositions. Ceci est surtout fortement constaté sur le plan fiscal et douanier. Les réformes constantes sur les taxes sur le chiffre d'affaires pendant ces dernières années sont une illustration flagrante de ce phénomène. Les dispositions récentes sur l'obligation de redevances maritimes sont également une autre illustration assez significative.

D'ailleurs, l'interprétation incohérente et imprévisible des lois et règlements tend à affecter fortement les entreprises.

La question 2 qui est une question connexe a été en effet posée aux trois catégories d'acteurs.

2°) Les interprétations des lois et règlements affectent l'entreprise appréciée quant à leur cohérence et leur prévisibilité

Les réponses sont notées de 1 à 6. La note 1 révèle l'accord le plus parfait et la note 6 manifeste le désaccord total.

Les réponses sont configurées en trois époques : l'époque actuelle (au moment de l'enquête), il y a trois ans et il y a deux ans avant l'enquête.

Les résultats suivants sont ressortis de l'enquête

Tableau 4 : “In general interpretations of regulations affecting any firm are consistent and predictable”. To what degree do you agree with this statement ?

Now	1	2	3	4	5	6	NR
	2,2	15,4	14,3	18,7	22,0	22,0	5,5
Firms	3,2	8,1	14,5	24,2	16,1	27,4	6,5
Civil servants	0	46,1	13,4	0	30,8	0	7,7
Business	0	18,7	12,5	12,5	37,5	18,7	0
Associations							

3 years ago	1	2	3	4	5	6	NR
	0	13,2	15,4	14,3	18,7	26,4	12,1
firms	0	8,1	12,9	17,7	16,1	30,6	14,5
civil servants	0	38,5	23,1	0	23,1	0	15,4
business	0	12,5	18,7	12,5	25,0	31,2	0
associations							

2 years ago	1	2	3	4	5	6	NR
	6,6	16,5	17,6	18,7	17,6	13,2	9,9
firms	3,2	12,9	19,4	21,0	14,5	19,4	9,7
civil servants	15,4	38,5	15,4	0	15,4	0	15,4
business	12,5	12,5	12,5	25,0	31,2	0	6,2
associations							

En ce qui concerne la période actuelle, les agents de l'administration publique sont les plus enclins à considérer que les interprétations des règlements affectant l'entreprise sont faites de façon cohérente et prévisible. Il y a une bonne partie de cette catégorie d'opinions qui est d'accord. 46,1 % pour la réponse 2. Cependant, il n'y a aucune opinion qui soit tout à fait d'accord. Cependant 30,8 % des agents de l'administration ne sont pas également tout à fait d'accord (réponse 5).

Au niveau des associations, l'opinion est plutôt éclatée avec toutefois une convergence au niveau des réponses 5 et 6 (pas d'accord) qui regroupent 56,2 % de réponses négatives ; ce qui est nettement plus défavorable que l'opinion des entreprises qui ne regroupe à ce niveau que 43,5 % de perceptions négatives.

Pour les périodes antérieures, c'est-à-dire il y a trois ans, l'opinion d'ensemble est sensiblement la même que pour la période actuelle avec une légère amélioration pour cette dernière. Le

changement notable se constate surtout au niveau des perceptions des agents de l'administration publique et légèrement au niveau de celles des associations.

S'il faut comparer la période actuelle, c'est-à-dire au moment de l'enquête par rapport à il y a deux ans, curieusement l'opinion d'ensemble est plutôt défavorable, car pour les trois catégories, il y a une opinion favorable pour la période antérieure (40,7 % pour les réponses de 1 à 3) contre 31,2 % de perceptions favorables (réponses de 1 à 3) pour la période actuelle. On peut interpréter ces résultats de différentes manières. On peut, par exemple, supposer qu'il y a un changement dans le style d'administration appliqué ou encore au niveau de la gouvernance elle-même. Cette constatation pour être validée, devrait pouvoir être justifiée au niveau des autres réponses de l'ensemble du questionnaire, au cas où il apparaît des comparaisons possibles de période à période.

3°) Les informations sur les nouvelles réglementations ou politiques gouvernementales sont-elles données préalablement aux entreprises ?

C'est le sens de la question posée aux personnes interrogées appartenant aux trois catégories. Les modes de réponses sont également notés de 1 à 6 du plus positif au plus négatif.

Tableau 5 : The process of developing new rules, regulations or policies is usually such that business are informed in advance of changes affecting them. These evaluate this statement

	1	2	3	4	5	6	NR	
Firms	2,2	7,7	13,2	17,6	30,8	27,5	1,1	100
Civil servants	3,2	4,8	11,3	19,4	29,0	30,7	1,6	100
Business associations	0	30,8	15,4	15,4	30,8	7,7	0	100
	0	0	18,8	12,5	37,5	31,3	0	100

Dans l'ensemble, les opinions sur cette assertion sont également négatives. 75,9 % des opinions sont négatives. Sur cet ensemble, 27,5 % sont franchement critiques. Dans cet ensemble, les associations et les entreprises émettent les opinions les plus négatives (réponse 6). Mais parmi les agents de l'administration publique, les opinions sont départagées car il y a 30,8 % qui ont plutôt des perceptions favorables (réponse 2) et 30,8 % donnent également des réponses plutôt défavorables (réponse 5).

Quoi qu'il en soit, les réponses à cette question dénotent un manque de communication de la part des pouvoirs publics en ce qui concerne l'information des entreprises, tels que le perçoivent les opérateurs, leurs associations et les agents de l'administration. Cependant, il convient de tempérer cette assertion. Depuis quelques années 1998-2000, des efforts ont été faits par certains Ministères, notamment le Ministère de la Justice et le Ministère du Budget, soit dans la tenue d'ateliers d'information ou de sensibilisation sur les problèmes ou les nouvelles dispositions à prendre. Il convient de signaler plus particulièrement l'effort du Ministère de la Justice, avec l'appui de l'USAID dans l'édition en l'an 2001 d'un CD Rom actualisé mis en vente libre qui comprend pratiquement l'ensemble des textes (y compris les nouveaux) sur le droit des affaires.

Mais à la décharge des entreprises et de leurs associations, certaines questions peuvent se poser :

- la plupart des entreprises ont-elles été atteintes par de telles opérations ?
- l'édition est-elle suffisante ou ne faut-il pas préalablement avant toute promulgation de nouveaux textes informer et sensibiliser les entreprises sur les tenants et aboutissants des nouvelles dispositions ?
- d'échanges préalables entre autorités étatiques responsables et opérateurs économiques ne devraient-ils pas y avoir lieu ? Dans quels cadres ? Suivant quelles modalités ?

Les réponses positives à ces questions devraient permettre de faciliter la prise de dispositions nécessaires de la part des entreprises avant la publication de nouveaux textes ou la prise de décision en matière de politique gouvernementales.

4 Le niveau général de qualité d'intégrité et d'efficacité des services fournis par les autorités judiciaires et l'administration des douanes ainsi que les autorités étatiques (gouvernement et parlement)

La présente sous - partie concerne l'évaluation par les trois catégories concernées du niveau général de qualité, d'intégrité et d'efficacité des services fournis par diverses autorités ou services.

Pour plus de commodité, nous allons ventiler les résultats suivant les autorités ou les services. Nous allons nous limiter aux autorités ou services qui ont des rattachements directs avec le juridique et le judiciaire.

1°) Une administration des douanes relativement peu appréciée

Tableau 6 : Please rate the overall quality, integrity and efficiency of services delivered by the customs service /Agency

	Very good	Good	Slightly good	Slightly bad	Bad	Very bad	NA*
Customs service/Agency	0	3,3	34,1	28,6	14,3	11,0	8,8
Firms	0	0	37,1	29,0	14,5	9,7	9,7
Civil servants	0	15,4	46,2	7,7	7,7	15,4	7,7
Business associations	0	6,3	12,5	43,5	18,8	12,5	6,3

NA* : for the usual private provider

Si l'on examine l'ensemble des réponses fournies par les trois catégories, on peut noter qu'il y a une toute petite minorité d'opinions favorables à l'administration des douanes, sans pour autant qu'il existe une opinion très favorable 37,4 % des personnes interrogées estiment que les services fournis par l'administration des douanes sont acceptables (réponse de 1 à 3).. Cette relative image de marque des services douaniers est surtout dûe à l'autosatisfaction émise par les agents de l'administration publique dont 61,6 % trouvent que les customs services donnent de bonnes

prestations . Il est vrai qu'une majorité d'opinions émanant des trois catégories demeure défavorable car 53,9 % considèrent que ses services sont plutôt mauvais (réponses de 4 à 6) .

L'administration des douanes est l'une des plus décriées, car considérée comme le siège de tous les trafics et de la corruption. Il faut cependant relever que 37,1 % des entreprises lui sont plutôt favorables et apprécient ses services.

Il y a d'ailleurs une divergence de vues entre les appréciations des entreprises de base et les opinions des associations. La majorité de celles-ci (74,8 %) considèrent que l'administration des douanes est mauvaise (réponses de 4 à 6). Ce phénomène n'est pas à étonner car ce sont surtout les groupements d'entreprises et associations patronales qui ont le plus dénoncé la corruption existant dans les services fiscaux et les services des douanes. Cette divergence de vues peut s'expliquer également par le fait que les associations sont les porte - paroles de l'ensemble des entreprises et qu'elles ont pour rôle de faire pression sur le gouvernement pour effectuer un assainissement au niveau de cette administration. Cette stratégie n'empêche pas les entreprises d'accomplir des « arrangements » plus ou moins licites avec les douaniers.

2°) Des tribunaux toujours décriés

Tableau 7 : Please rate the overall quality, integrity and efficiency of services delivered by the judiciary/courts

	Very good	good	Slightly good	Slightly bad	Bad	Very bad	NA*
The judiciary/courts	0	3,3	18,7	30,8	22,0	17,6	7,7
Firms	0	3,2	12,9	30,7	24,2	21,0	8,1
Civil servants	0	0	53,9	15,4	15,4	7,7	7,7
Business associations	0	6,3	12,5	43,8	18,8	12,5	6,3

NA* : for the usual provider

La présente rubrique se recoupe avec l'appréciation du système judiciaire évoqué précédemment. Elle recouvre à la fois la moralité et l'éthique ainsi que l'appréciation des outputs. Moins bien appréciée que l'administration des douanes , les tribunaux n'obtiennent que 22,0 % (1 à 3) d'appréciations favorables par l'ensemble contre une majorité défavorable (70,4 %). Cette image n'est pas relevée malgré un fort soutien des agents de l'administration dont 53,9 % trouvent que les services fournis par les tribunaux sont plutôt bons.

Si l'on compare ces résultats avec la question posée aux opérateurs sur la capacité du système judiciaire à résoudre les litiges commerciaux, on ne peut s'empêcher de constater une certaine similitude au niveau des réponses données par les entreprises qui sont les plus critiques à l'encontre du système judiciaire.

On peut se poser la question de savoir pourquoi les entreprises enquêtées sont nettement plus critiques à l'encontre des services judiciaires que vis-à-vis de l'administration douanière alors que tous les deux relèvent de la fonction régalienne de l'Etat et ont la même réputation d'être les sièges du manque d'intégrité et de la corruption. Il semble que le système judiciaire a surtout l'inconvénient d'être lent dans le traitement des dossiers. Mais en outre, la perception du système judiciaire par le monde des affaires souffre également du manque de connaissance des lois et des

réglementations ainsi que d'une forte intermédiation des avocats et autres auxiliaires de justice. Aux yeux du commun des mortels, il s'agit donc d'un milieu opaque, impénétrable et incompréhensible. Ceux qui perdent les procès sont toujours soupçonneux vis-à-vis des juges.

Par contre, l'administration douanière a l'avantage d'être plus facile à contrôler car les tarifs douaniers appliqués peuvent être vérifiés. Le contribuable peut faire lui-même le calcul. Il n'en demeure pas moins que pour beaucoup d'usagers de la douane se plaignent du manque de transparence dans les barèmes et les calculs appliqués.

3°) La perception des services fournis par les autorités supérieures (Président, Premier Ministre, Ministres)

L'enquête a été faite également auprès des trois catégories d'acteurs suivant les mêmes modalités que précédemment. Il ressort de l'enquête les résultats suivants.

Tableau 8 : Please rate the overall quality, integrity and efficiency of services delivered by the Central government leadership

	Very good	good	Slightly good	Slightly bad	Bad	Very bad	N/A*
Policy/Legislation							
Central government leadership	1,1	9,9	22,0	25,3	18,7	15,4	7,7
Firms	1,6	3,2	17,7	27,4	21,0	19,4	9,7
Civil servants	0	46,1	30,8	7,7	0	7,7	7,7
Business associations	0	6,3	31,3	31,3	25,0	6,3	0

NA* : for the usual private provider

Les résultats d'ensemble sont mitigés. Pour les trois catégories d'acteurs, les services fournis par les autorités supérieures peuvent être appréciables pour 33,0 % des opinions (réponses de 1 à 3). Par contre, 59,4 % des personnes interrogées estiment que les autorités supérieures ne donnent pas suffisamment satisfaction (réponses de 4 à 6). Sur ce dernier ensemble, 15,4 % sont franchement critiques (réponse 6).

Dans les réponses, les associations professionnelles et les entreprises sont les plus critiques, car 62,6 % des groupements estiment que les autorités supérieures ne donnent pas satisfaction et 67,8 % des entreprises ont les mêmes appréciations (réponses de 4 à 6).

Seuls les agents de l'administration publique donnent un satisfecit aux autorités supérieures car 46,1 % disent que les services fournis sont bons et 30,8 % des agents interrogés considèrent qu'ils sont plutôt bons (réponse 3). Une opinion minoritaire de 7,7 % dit que les services fournis sont très mauvais. 7,7 autres pour cent estiment qu'ils sont plutôt mauvais.

Il est quand même à signaler qu'au niveau des associations, il y a une minorité substantielle (31,3 %) qui considère que les autorités supérieures donnent plutôt satisfaction (plutôt bon).

Il est toujours délicat de demander à des personnes enquêtées si les services fournis par le Président de la République, le Premier Ministre ou les Ministres sont bons ou mauvais car il s'agit en fin de compte de juger une politique ou des politiques. Les services ainsi fournis n'étant pas tout de suite tangibles, les personnes enquêtées se réfèrent alors à des décisions politiques

prises ou à des dispositions récemment appliquées. Mais les personnes interrogées peuvent se positionner également en fonction de leur position politique. C'est ce qui explique les minorités substantielles qui sont favorables (31,2 %) au niveau des associations. Il est vrai qu'elles connaissent mieux que les entreprises de base les tenants et aboutissants des options politiques du gouvernement et de leurs applications.

Mais il n'est pas impossible également que tel ou tel groupement ait des préférences politiques plus ou moins affichées. Il faut donc tenir compte de cette logique dans l'interprétation des réponses.

Pour les agents de l'administration publique, l'attitude favorable est tout à fait compréhensible (76,9 % pour les réponses 2 et 3). Mais il convient quand même de signaler qu'aucun agent interrogé n'a trouvé que les services fournis par les autorités supérieures sont très bons.

NA* : for the usual private provider

Tableau : How problematic are these different regulatory problems for the operations and growth of your business

	No obstacle	Minor obstacle	Moderate obstacle	Major obstacle	NR	Total
Labour regulations	37,1	29,0	8,1	3,2	22,6	100
Firms	15,4	23,1	15,4	0	46,2	100
Civil servants	18,7	37,5	12,5	0	31,3	100
Business associations	30,8	29,7	8,9	2,2	27,5	100

	No obstacle	Minor obstacle	Moderate Obstacle	Major Obstacle	NR	Total
Environmental regulations	20,9	41,8	26,4	4,4	6,6	100
Firms	27,4	32,3	27,5	4,8	8,1	100
Civil servants	0	77,0	15,4	7,7	0	100
Business associations	12,5	50,0	31,3	0	6,3	100

4°) La perception des services fournis par le Parlement

Les observations données à propos des autorités gouvernementales sont également valables à propos de celles émises vis-à-vis du parlement. Les services fournis ne sont pas toujours tangibles ni vraiment palpables. Les citoyens savent généralement que les députés ou les sénateurs ont pour rôle d'examiner et de voter les lois. Mais il se trouve que la plupart des gens ne savent pas encore très bien quelle est la véritable consistance de leur travail, comment les chambres parlementaires fonctionnent, quels sont leurs rapports avec le gouvernement (contrôle, surveillance...). Les perceptions ainsi dégagées peuvent donc être fondées sur des informations partielles ou même partiales que peuvent donner au public la presse ou les autres médias. Ce phénomène se reflète à travers les résultats.

Tableau 9 : Please rate the overall quality, integrity and efficiency of services delivered by parliament

	Very Good	Good	Slightly Good	Slightly Good	Bad	Very Bad	NA*
The Parliament		5,5	16,5	23,1	28,6	20,9	5,5
Firms	0	1,6	14,5	22,6	29,0	24,2	8,1
Civil servants	0	23,1	30,8	15,4	23,1	7,7	0
Business associations	0	6,3	12,5	31,3	31,3	18,8	0

NA* : for the usual private provider

Il ressort des résultats qu'une opinion majoritaire émanant des trois principales catégories concernées ont des opinions défavorables vis-à-vis du parlement : 72,6 % des perceptions toutes confondues ont plutôt une image défavorable (réponses de 4 à 6) à l'encontre du parlement. Dans cet ensemble, ce sont surtout les associations qui sont les plus critiques avec 81,4 % d'opinions défavorables (réponses de 4 à 6), suivies par les entreprises avec 75,8 % de perceptions négatives et enfin les agents de l'administration publique avec 46,2 % (réponses de 4 à 6). Il convient d'ailleurs de signaler que c'est dans cette catégorie d'acteurs que l'on retrouve l'opinion majoritaire la plus positive avec 53,9 % qui estiment que les services fournis par le parlement sont plutôt corrects. 23,1 % des agents trouvent même que les services parlementaires sont bons (réponse 2), ce qui tranche et se distingue nettement des opinions des entreprises et des associations.

La Constitution de la République de Madagascar comporte un parlement de deux chambres : l'Assemblée Nationale et le Sénat. A l'époque de l'enquête, seule l'Assemblée Nationale était mise en place, le Sénat n'ayant été mis en place qu'en l'an 2001. Les députés avaient une image pas toujours positive auprès des médias et de l'opinion à cause des privilèges matériels qu'ils ont réclamés et obtenus mais aussi à cause des changements constants de jeux politiques auxquels se livraient les groupes parlementaires dans leurs rapports avec le gouvernement, des phénomènes qui intriguent l'esprit du commun des mortels mais dont il ne connaît pas toujours les tenants et aboutissants.

C'est à partir de l'an 2000 que le Parlement a été appelé à se prononcer pour l'examen, la discussion et le vote de tout un lot de textes sur le droit des affaires. Ce mouvement va se poursuivre en l'an 2001 et 2002. Il aurait été intéressant de savoir si les entreprises et leurs groupements suivent et s'intéressent à ces événements ou non. Dans quelle mesure et dans quelles limites ?

5. Les problèmes relatifs aux législations de travail et de l'environnement dans leurs impacts sur les opérations et la croissance des entreprises

Contrairement aux autres rubriques du questionnaire, les réponses à cette appréciation ont été notées de 1 à 4 :

1 = pas d'obstacle 2 = obstacle mineur 3 = obstacle modéré 4 = obstacle majeur.

1°) Les réglementations du travail considérées ou non comme un obstacle aux opérations et à la croissance des entreprises

Les résultats sont les suivants :

Tableau 10 : How problematic are these different regulatory problems for the operations and growth of your business

	No obstacle	Minor obstacle	Moderate obstacle	Major obstacle	NR	Total
Labour regulations	30,8	29,7	9,9	2,2	27,5	100
Firms	37,1	29,0	8,1	3,2	22,6	100
Civil servants	15,4	23,1	15,4	0	46,2	100
Business associations	18,7	37,5	12,5	0	31,3	100

La caractéristique majeure de cette rubrique consiste à l'existence d'un nombre élevé de non – réponses toutes catégories confondues. La moyenne de non – réponses est de 27,5 %. Dans cet ensemble, curieusement ce sont les agents de l'administration qui ont le plus grand nombre de non – réponses (46,2 %) ; suivies par les associations (31,3 %) et enfin par les entreprises (22,6 %).

Le nombre élevé de non – réponses de la part des agents de l'administration publique est tout à fait compréhensible, car ils ne sont pas toujours au fait des problèmes de la législation du travail dans les entreprises à moins de faire partie du Ministère du Travail ou d'avoir été associés aux questions relatives aux conflits du travail. Il est donc normal qu'ils ne peuvent avoir une opinion fondée sur la question d'autant plus que le statut qui régit le travail des fonctionnaires est tout à fait spécial et distinct du droit commun du travail appliqué dans les entreprises.

Par contre, il est curieux que les non – réponses soient également d'un nombre relativement élevé de la part des associations. En effet, la réforme du code du travail est à l'ordre du jour depuis plus de deux ans et a nécessité de nombreux ateliers et de commissions de réflexion tripartite (Etat, syndicats des travailleurs et groupements patronaux). Même si, à ce jour le code du travail nouvelle facture n'a pas encore pu entrer en vigueur, il n'en reste pas moins que les groupements d'entreprises ont toujours émis publiquement leurs avis concernant le code du travail et son application. Ils ont toujours été associés aux travaux de réforme. Le code du travail publié en 1995 n'a en effet satisfait personne ni du côté des travailleurs ni du côté des employeurs. D'où la volonté des trois parties (Etat, syndicats des travailleurs, groupements patronaux) d'édifier un nouveau code du travail qui demeure encore en instance.

Est-ce cette incertitude qui n'a pas permis aux personnes interrogées de se prononcer clairement ? Car quand on parle de code du travail, parle-t-on de celui qui a été édifié en 1975 et qui reste encore en vigueur dans plusieurs de ces dispositions ou celui de 1995 qui est "mort-né » si l'on peut dire ainsi ou bien de celui qui est en chantier, discuté et attendu ?

Il n'en reste pas moins qu'il y a une majorité non négligeable chez les entreprises qui ont considéré que la législation du travail ne constitue pas un obstacle majeur aux opérations et à la croissance des entreprises, soit 66,1 % de réponses plutôt positives (réponses 1 et 2) dont 37,1 % estiment que le droit au travail ne constitue pas d'obstacle du tout. Les associations considèrent à 37,5 % que le code du travail est un obstacle mineur et 18,7 % pas d'obstacle du tout. Il est significatif qu'aucun membre d'association interrogé n'a trouvé la législation du travail comme un obstacle majeur aux opérations et à la croissance des entreprises. Il y a seulement 3,2 % des entreprises qui estiment que c'est un obstacle majeur.

Ces réponses se recoupent largement avec les résultats d'autres études effectuées antérieurement (voir : « Le coût des affaires à Madagascar, AIRD, JURECO, SOATEG, 2000 »). Il convient toutefois de signaler que les coûts imposés aux entreprises du fait de l'application des procédures de licenciement ou de la résolution des conflits collectifs font l'objet d'opinions contradictoires au sein des différentes parties concernées, si bien qu'un des rôles majeurs actuels du Ministère du Travail est de se positionner comme médiateur entre les syndicats des travailleurs et les groupements patronaux.

2°) L'appréciation des réglementations sur l'environnement considérée comme un obstacle ou non aux opérations et à la croissance des entreprises

Les problèmes environnementaux constituent de graves entorses au développement de Madagascar, soit dans le monde rural avec la destruction d'environ 200.000 ha de forêt par an, soit également de plus en plus dans le monde urbain et para - urbain.

Le gouvernement a élaboré des réglementations plus ou moins sophistiquées depuis 1995 et renouvelées en l'an 2000, qui imposent, d'une part, aux investisseurs qui installent de nouvelles entreprises d'effectuer des études d'impacts environnementaux qui nécessitent l'approbation du Ministère de l'Environnement et de l'Office National de l'Environnement (ONE), et d'autre part, qui édictent des normes environnementales pour diminuer ou éradiquer les pollutions industrielles. Il s'agit donc de deux groupes de dispositions juridiques différentes. Au demeurant, des législations sectorielles ont également incorporé des dispositions contraignantes qui imposent aux entreprises l'application du respect des normes environnementales, telles par exemple que celles édictées par le nouveau Code Minier.

Les résultats sont donnés comme suit :

Tableau 11 : How problematic are these different regulatory problems for the operations and growth of your business

	No obstacle	Minor obstacle	Moderate Obstacle	Major Obstacle	NR	Total
Environmental regulations	20,9	41,8	26,4	4,4	6,6	100
Firms	27,4	32,3	27,5	4,8	8,1	100
Civil servants	0	77,0	15,4	7,7	0	100
Business associations	12,5	50,0	31,3	0	6,3	100

Il apparaît dans les résultats concernant les réglementations environnementales que 62,7 % des personnes interrogées appartenant aux trois catégories ne trouvent pas que la législation environnementale soit un obstacle pour les opérations et la croissance des entreprises (réponses 1 et 2). Sur cet ensemble 20,9 % (réponse 1) estiment qu'il n'y a vraiment pas d'obstacle.

Si l'on fait la ventilation des réponses, ce sont les associations qui trouvent qu'il y a un obstacle mineur à 50,0 % (réponse 2) des opinions et 31,3 % (réponse 3) qu'il y a un obstacle modéré.

Les associations d'entrepreneurs sont les acteurs les plus sensibilisés et les plus sollicités en matière de débats et de réforme de la législation environnementale. Leurs représentants siègent au Conseil National de l'Environnement (CNE) qui est un organe consultatif qui examine tous les projets de lois et décrets en matière environnementale avant leur soumission aux organes gouvernementaux et parlementaires. Les avis du CNE ont une grande importance et la composition de ses membres est largement diversifiée (ministères, collectivités décentralisées, ONGs, Groupements d'opérateurs ...).

Il apparaît également que les entreprises ne trouvent pas les réglementations sur l'environnement comme un grand obstacle à la marche des entreprises : 41,8 % considèrent qu'il s'agit d'un obstacle mineur et 20,9 % estiment qu'il n'y a pas d'obstacle du tout. Ces résultats viennent du fait que les nouveaux investisseurs qui sont concernés par les obligations d'études d'impacts environnementaux sont encore très minoritaires parmi les entreprises à Madagascar. Ensuite, il s'est avéré que l'ancien décret d'application sur les études d'impacts n'a pas reçu une effectivité suffisante car lacunaire et mal formulé. C'est ce qui a d'ailleurs motivé la prise d'un nouveau décret en l'an 2000.

Par ailleurs, le décret sur la prévention des pollutions industrielles n'était pris qu'en 1999 et il ne concerne que peu d'entreprises. A l'époque où la présente enquête a été menée, la réglementation en la matière était encore insuffisante et embryonnaire. Il serait donc intéressant de connaître les réactions des entreprises quand les textes d'application sur les études d'impacts environnementaux et sur la prévention des pollutions industrielles s'appliqueront pleinement.

Enfin, il s'avère que 77,0 % des agents de l'administration estiment que la réglementation environnementale ne constitue qu'un obstacle mineur à la marche des entreprises, tandis que 15,4 % considèrent que l'obstacle est modéré. Ce phénomène est tout à fait compréhensible du fait des actions de sensibilisation qui ont été faites au niveau de l'administration. Mais l'ampleur de la minimisation du problème vient également du fait que l'administration ne ressent pas les mêmes problèmes issus des complications administratives des entreprises dans leur vie quotidienne.

6. Les caractéristiques des réglementations officielles dans leur précision et leur effectivité

La question a été posée dans le cadre de la rubrique « Gouvernance » de savoir quelles sont les perceptions des entreprises, des agents de l'administration publique et des associations quant à la précision et à l'effectivité des réglementations officielles.

Les réponses ont été également notées de 1 à 6 en deux séries : allant du manque de précision vers le plus de précision d'une part et allant du manque d'application vers l'application stricte d'autre part.

1°) Le degré de précision des réglementations

Le tableau des résultats est le suivant :

Tableau 12 : Government regulation are

Vague	1	2	3	4	5	6	NR
	23,1	28,6	29,7	11,0	5,5	0	2,0
Firms	27,4	29,0	32,3	6,4	1,6	0	3,2
Civil servants	7,7	0	38,5	30,8	23,1	0	0
Business associations	18,7	50,0	12,5	12,5	6,2	0	0

Il ressort des réponses émanant de l'ensemble des acteurs interrogés une opinion majoritairement négative car 81,4 % (réponses de 1 à 3) considèrent que les réglementations officielles sont plutôt vagues. Sur cet ensemble, les entreprises sont les plus critiques car il y a 81,7 % (réponses 1 à 3) de perceptions défavorables. Il y a une convergence de vues avec les associations qui ont une opinion négative à hauteur de 81,3 %. Ces mêmes résultats rejoignent l'ampleur des réponses aux questions précédentes sur le problème des incertitudes des lois et des réglementations, mais se recoupent moins avec le problème des interprétations.

Le manque de précisions des textes d'application provient souvent généralement de trois facteurs :

- La formulation trop générale des décrets d'application sans soutien technique plus précis au niveau des arrêtés ou même des circulaires ou des instructions ministériels ;
- La publication de textes de loi sans être accompagnés quelquefois de textes d'application ; cette situation n'était pas rare dans le dispositif juridique à Madagascar, mais tend à être beaucoup plus améliorée actuellement ;
- L'existence de réglementations obsolètes que l'on applique plus mais qui ne sont pas pour autant abrogées.

Ces phénomènes amènent à beaucoup de flottements et d'incertitudes dans l'application des textes et ont des impacts négatifs sur la marche des entreprises. La compilation et le toilettage qui ont été effectués tout récemment en matière de droit civil et de droit des affaires devraient y remédier. Il faut souligner qu'un effort considérable a été fait depuis 1999 pour la rénovation des textes de lois et de décrets : registre du commerce, transparence des entreprises, sûretés, crédit - bail, loi sur les sociétés commerciales, faillite... Cependant pour que ces textes puissent s'appliquer de manière effective, il faut qu'ils soient soutenus par des textes plus précis et commodes à gérer et à appliquer.

2°) La fréquence d'application des réglementations officielles

Tableau 13 : Government regulation are

Ready enforced	1	2	3	4	5	6	NR
	16,5	19,8	23,1	14,3	15,4	8,8	2,2
Firms	12,9	19,3	27,4	11,3	16,1	9,7	3,2
Civil servants	15,4	15,4	15,4	30,8	15,4	7,7	0
Business Associations	31,2	25,0	12,5	12,5	12,5	6,3	0

Cette sous-rubrique complète la précédente car ils présentent les aspects d'un même phénomène. Il semble pourtant que les réponses ne se recoupent pas tout à fait entre ces deux sous-rubriques

car pour l'ensemble, ici il y a 59,4 % (réponses de 1 à 3) d'opinions négatives contre 88,7 % précédemment. Ce sont les associations qui sont les plus critiques avec 68,7 %.

Cette divergence de vues peut cependant s'interpréter comme l'existence des applications qui ne sont pas toujours claires, ni prévisibles car relèvent quelquefois des arbitrages des administrations.

7. La prise en compte par les responsables gouvernementaux des observations ou des objections formulées par les entreprises ou les associations commerciales ou groupement d'entreprises quand surviennent d'importants changements de législation ou de politique commerciale

Telle est la préoccupation qui a été posée aux trois principales catégories.

Les réponses ont été notées de 1 à 6 allant du parfait accord jusqu'au désaccord total.

Tableau 14 : In case of important changes in laws or policies affecting your business operations, public officials take account of concerns voiced by either you or your business association

Policy Advocacy	1	2	3	4	5	6	NR
Firms	0	11,0	12,2	22,0	23,1	24,2	7,7
Civil servants	0	4,8	14,5	19,3	24,2	27,4	9,7
Business Associations	0	38,5	7,7	23,1	23,1	0	7,0
	0	12,5	6,2	31,2	18,7	31,2	0

Il ressort des résultats que les réponses de l'ensemble soit plutôt mitigées. Il y a une majorité d'opinions qui sont d'accord avec cette affirmation soit 69,3 % (réponses de 4 à 6). Il y a une minorité qui est d'accord sans pour autant qu'il y ait vraiment un accord parfait soit 23,2 % (réponses de 1 à 3).

Les associations sont les plus critiques avec 81,1 % de réponses négatives (réponses de 4 à 6). Ce qui est tout à fait compréhensible, car ce sont elles qui sont toujours représentées dans les différentes instances de dialogue ou de négociation. Il convient notamment de souligner que les groupements d'entreprises disposent d'une plate-forme de négociation et de dialogue avec les responsables gouvernementaux par le moyen d'une institution qui s'appelle « Comité de Réflexion sur la Compétitivité » (CRC). Cependant, il n'est pas toujours évident que les avis des groupements d'entreprises ou associations professionnelles soient toujours pris en compte quand il y a des changements de législation ou de politique commerciale.

Les entreprises emboîtent le pas aux associations avec 70,9 % d'opinions plutôt négatives (réponses de 4 à 6). Il est même curieux qu'au niveau de l'administration, on reconnaisse à hauteur de 46,2 % que les avis des associations commerciales ne sont pas toujours pris en compte dans le cadre de changements de législation ou de politiques commerciales. Cependant, il y a une minorité substantielle de 38,5 % (réponse 2) des agents de l'administration qui sont d'accord avec l'assertion. Mais cette perception résulte certainement du fait l'existence d'instances de négociation et de dialogue, entre l'Etat et le Secteur privé qui constituent autant de références et

de repères mais qui ne peuvent pas pour autant être considéré comme un gage pour la prise en compte des avis du secteur privé par les responsables gouvernementaux.

8. La perception sur les réglementations des investissements directs à l'étranger

La question était de savoir quel est le degré d'incidence des différents facteurs qui influent sur les décisions d'effectuer ou non un investissement direct à l'étranger.

Les réponses ont été notées de 1 à 4 :

1 = extrêmement important 2 = important 3 = sans importance 4 = ne vous concerne pas.

Les deux questions extraites de la sous-rubrique n'ont pas reçu des réponses de la part des entreprises car les entreprises interrogées ne se sentent pas concernées par les questions, compte tenu que très peu d'entreprises malgaches sont susceptibles d'effectuer des investissements directs à l'étranger.

Toutefois les résultats sont donnés à titre indicatif.

1°) Les certitudes quant à la continuité des politiques, des réglementations ou des lois gouvernementales

Tableau 15 : How important these different are to your decisions whether or not to make a foreign direct investment

	Extremely important	important	Not important	Not relevant	NR	Total
Predictability and reliability of government policies, regulations or laws Firms		1,6			98,4	100

2°) La capacité à assurer l'exécution des contrats

Tableau 16 : How important these different factors are to your decisions whether or not to make a foreign direct

	Extremely important	important	Not important	Not relevant	NR	Total
Ability to enforce contracts Firms		1,6			98,4	100

8. Les différents problèmes qui se posent aux entreprises dans différents domaines de la législation et des réglementations

Il s'agit de questions générales et récapitulatives. Nous avons extrait quelques domaines importants.

Les réponses ont été notées de 1 à 5 :

1 = très graves 2 = graves 3 = pas graves 4 = aucune incidence
5 = ne vous concernent pas

1°) Les réglementations concernent le lancement d'entreprises

Tableau 17 : Please judge how problematic the following area are for doing business

	Very strong	Strong	Not strong	No impact	Not applicable to your situation	NR	Total
Regulations for starting business/new operator	2,2	28,6	36,3	9,9	5,5	17,6	100
Firms	1,6	22,6	38,7	9,7	6,5	21,0	
Civil servants	0	30,8	46,2	0	7,7	15,4	
Business associations	6,3	50,0	18,8	18,8	0	6,3	

Les formalités relatives au lancement d'entreprises sont considérées comme moyennement graves par l'ensemble des personnes interrogées car 30,8 % (réponses 1 et 2) ont une opinion négative. Par contre, il y a 36,3 % qui estiment que ce n'est pas très grave. Sur cet ensemble, il y a 22,6 % des entreprises qui trouvent que le lancement d'entreprises est difficile alors que 30,7 % se trouvent pas trop graves. Au niveau des associations, il y a une majorité d'opinions qui ont une opinion négative (réponse 2) et 6,3 % qui sont très critiques (réponse 1), 18,8 % des associations estiment qu'il n'y a pas d'impact. Du côté des agents de l'administration, les avis sont partagés car il y a 30,8 % qui sont critiques (réponse 2) tandis que 46,2 % sont favorables (réponse 4).

En général, les avis sont donc partagés mais l'ensemble est beaucoup plus indulgent car si les formalités de création d'entreprises ont été très difficiles auparavant (3 à 4 mois de procédures), actuellement ces formalités ont été allégées et accélérées car il faut au maximum un à un mois et demi pour lancer une entreprise.

2°) Les réglementations du commerce extérieur

Tableau 18 : Please judge how problematic the following area are for doing business

	Very strong	Strong	Not strong	No impact	Not applicable to your situation	NR	Total
Regulations on foreign trade(exports imports)	5,5	34,2	33,0	2,2	5,5	19,8	100
Firms	3,3	33,9	30,7	3,2	6,5	22,6	
Civil servants	7,7	23,1	46,2	0	7,7	15,4	
Business associations	12,5	43,8	18,8	0	0	12,5	

Concernant cette sous - rubrique, les avis sont également partagés car pour l'ensemble il y a 39,7 % d'avis défavorables (réponses 1 et 2) et 35,0 % favorables. 2,2 % estiment qu'il n'y a pas d'impacts. Ce sont surtout les associations qui sont les plus critiques avec 56,3 % (réponses 1 et 2) d'avis défavorables suivis par les entreprises (37,2 %). Par contre, 46,2 % des agents de l'administration ont une perception plutôt favorable. A noter la substantialité des non – réponses.

Le partage des avis et une relative indulgence sont compréhensibles depuis la libéralisation du commerce extérieur et l'allègement des formalités depuis les années 1990.

3°) Les réglementations du travail

Tableau 19 : Please judge how problematic the following area are for doing business

	Very strong	Strong	Not strong	No impact	Not applicable to your situation	NR	Total
Labour regulations	1,1	13,2	42,9	30,8		12,1	100
Firms	0	11,3	43,6	33,9		11,3	
Civil servants	0	0	46,2	30,8		23,1	
Business associations	6,3	31,3	37,5	18,8		6,3	

Les réponses à cette question ne se recoupent pas tout à fait avec celles du tableau 10 mais vont dans le même sens, c'est-à-dire dans la considération que les réglementations du travail n'entraînent pas de gros problèmes dans la marche des affaires. 42,9 % des personnes interrogées disent que ce n'est pas très dur et 30,8 % estiment qu'il n'y a pas d'impact. Il faut tout de même relever les 37,6 % d'opinions négatives émanant des associations et la substantialité du nombre des non – réponses.

4°) Les réglementations des changes

Tableau 20 : Please judge how problematic the following area are for doing business

	Very strong	Strong	Not strong	No impact	Not applicable to your situation	NR	Total
Foreign currency regulations	7,7	30,8	34,1	11,0	6,6	9,9	100
Firms	4,8	38,7	32,3	8,1	6,5	9,7	
Civil servants	7,7	15,4	46,2	15,4	0	15,4	
Business associations	18,8	12,5	31,3	18,8	12,5	6,3	

Les réglementations des changes ont constitué de graves problèmes pour la marche des entreprises pendant toute la période socialiste et globalement jusqu'en 1994, date du début du flottement du franc malgache. Cette situation a fortement évolué et s'est amélioré depuis quelques années malgré quelques difficultés passagères.

Ce phénomène se ressent au niveau des résultats des enquêtes car pour l'ensemble, il y a 38,5 % qui trouvent que les réglementations des changes constituent encore des problèmes pour la marche des affaires (réponses 1 et 2). Par contre une minorité non négligeable 34,1 % estiment qu'il n'y a pas trop de problèmes et 11,0 % considèrent qu'il n'y a pas d'impact.

Il faut quand même noter qu'il y a 43,5 % des entreprises qui se plaignent encore de la situation et 31,3 % des associations.

5°) La réglementation fiscale

Tableau 21 : Please judge how problematic the following area are for doing business

	Very strong	Strong	Not strong	No impact	Not applicable to your situation	NR	Total
Tax regulations	48,4	31,9	8,8	1,1		9,9	100
Firms	58,1	25,8	6,5	0		9,7	
Civil servants	15,4	53,9	15,4	0		15,4	
Business associations	37,5	37,5	12,5	6,25		6,3	

La réglementation fiscale est encore fortement décriée et critiquée. 48,4 % des personnes interrogées estiment qu'elle est très négative pour la marche des affaires et 31,9 % trouvent que c'est encore dur, soit une opinion défavorable de 80,3 %. Les entreprises sont les plus critiques avec 58,1 % pour la réponse 1 et 25,8 % pour la réponse 2. Suivent les associations avec 75 % d'opinions défavorables (37,5 % en réponse 1 et 37,5 % en réponse 2). Même au niveau de l'administration, on reconnaît à 53,9 % que les problèmes sont plutôt graves. Les critiques contre le système et l'administration fiscales ont été virulentes à une époque donnée, surtout de la part des groupements d'entreprises. Ces attitudes se reflètent dans les résultats de l'enquête. Les réformes et restructurations en cours devraient améliorer la situation mais il faut reconnaître qu'il y a des pesanteurs difficiles à éviter et que tout est question de temps et surtout de volonté politique.

En conclusion, on peut dire que dans l'ensemble les perceptions sur le système juridique et judiciaire sont encore largement négatives. Qu'il s'agisse des opinions émises par les entreprises, les associations professionnelles et commerciales ou même par les agents de l'administration publique. Si les critiques sont virulentes à l'encontre du système judiciaire et vis-à-vis des autres services de l'Etat, il transparait à travers les réponses que certaines réglementations sont beaucoup plus tolérées et acceptées du fait de la politique de libéralisation amorcée et du fait des réformes engagées. Néanmoins beaucoup restent à faire notamment, au niveau de l'assainissement de l'administration et de la gouvernance en général. Les lois et règlements ne sont pas bons ou mauvais en soi, tout dépend de la façon dont on les utilise et de la manière avec laquelle on les applique. Le système juridique, le système judiciaire et les institutions forment un ensemble interactif. L'amélioration et la perfection de l'un ou l'autre élément ne peuvent pas aller de manière isolée. La bonne gouvernance est constituée par une gestion harmonieuse des contributions positives de tout cet ensemble.

To Order EAGER Publications

EAGER Publications/BHM
P.O. Box 3415
Alexandria, Virginia 22302
Tel: (703) 299-0650 Fax: (703) 299-0651
e-mail: spriddy@eagerproject.com

**EAGER Publications can be downloaded from www.eagerproject.com
or through USAID's website at www.dec.org**

Policy Briefs based on EAGER research funded by the U.S. Agency for International Development:

- 1. Can Mali Increase Red Meat Exports?** Metzel, Jeffrey, Abou Doumbia, Lamissa Diakite, and N'Thio Alpha Diarra. *Prospects for Developing Malian Livestock Exports*. Cambridge, MA: Associates for International Resources and Development, 1997. Available in French.
- 2. The Livestock Sector in Mali - Potential for the Future.** Metzel, Jeffrey, Abou Doumbia, Lamissa Diakite, and N'Thio Alpha Diarra. *Prospects for Developing Malian Livestock Exports*. Cambridge, MA: Associates for International Resources and Development, 1997. Available in French.
- 3. Mali's Manufacturing Sector: Policy Reform for Success.** Cockburn, John, Eckhard Siggel, Massaoly Coulibaly, and Sylvain Vézina. *Manufacturing Competitiveness and the Structure of Incentives in Mali*. Cambridge, MA: Associates for International Resources and Development, 1997. Available in French.
- 4. Growth and Equity: Gemstone and Gold Mining in Tanzania.** Phillips, Lucie Colvin, Rogers Sezinga, Haji Semboja, and Godius Kahyarara. *Gemstone and Gold Marketing for Small-Scale Mining in Tanzania*. Arlington, VA: International Business Initiatives, 1997. Available in French.
- 5. Financial Services and Poverty in Senegal.** Ndour, Hamet, and Aziz Wané. *Financial Intermediation for the Poor*. Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development, 1997. Available in French.
- 6. Need to Promote Exports of Malian Rice.** Barry, Abdoul W., Salif B. Diarra, and Daouda Diarra. *Promotion of the Regional Export of Malian Rice*. Cambridge, MA: Associates for International Resources and Development, 1997. Available in French.
- 7. Trade Policy Reform: A Success?** Metzel, Jeffrey, and Lucie C. Phillips. *Bringing Down Barriers to Trade: The Experience of Trade Policy Reform*. Cambridge, MA: Associates for International Resources and Development, 1997. Available in French.
- 8. Excise Taxes: A Greater Role in Sub-Saharan Africa?** Bolnick, Bruce, and Jonathan Haughton. *Tax Policy in Sub-Saharan Africa: Reexamining the Role of Excise Taxation*. Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development, 1997. Available in French.
- 9. Status of Financial Intermediation for the Poor in Africa.** Nelson, Eric. *Financial Intermediation for the Poor: Survey of the State of the Art*. Bethesda, MD: Development Alternatives Incorporated, 1997. Available in French.
- 10. Foreign Direct Investment and Institutions.** Wilhelms, Saskia K.S. *Foreign Direct Investment and Its Determinants in Emerging Economies*. Cambridge, MA: Associates for International Resources and Development, 1997. Available in French.

- 11. Strong Institutions Support Market-Oriented Policies.** Goldsmith, Arthur. *Institutions and Economic Growth in Africa*. Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development, 1997. Available in French.
- 12. Reducing Tax Evasion.** Wadhawan, Satish, and Clive Gray. *Enhancing Transparency in Tax Administration: A Survey*. Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development, 1997. Available in French.
- 13. Can Africa Take Lessons from the U.S. Approach to Tax Evasion?** Gray, Clive. *Enhancing Transparency in Tax Administration: United States Practice in Estimating and Publicizing Tax Evasion*. Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development, 1997. Available in French.
- 14. Estimating Tax Buoyancy, Elasticity and Stability.** Haughton, Jonathan. *Estimating Tax Buoyancy, Elasticity, and Stability*. Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development, 1997. Available in French.
- 15. Estimating Demand Curves for Goods Subject to Excise Taxes.** Jonathan Haughton. *Estimating Demand Curves for Goods Subject to Excise Taxes*. Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development, 1997. Available in French.
- 16. Fixed or Floating Exchange Rates?** Amvouna, Anatolie Marie. *Determinants of Trade and Growth Performance in Africa: A Cross-Country Analysis of Fixed Versus Floating Exchange Rate Regimes*. Cambridge, MA: Associates for International Resources and Development, 1997. Available in French.
- 17. Trade and Development in Africa.** Stryker, J. Dirck. *Trade and Development in Africa*. Cambridge, MA: Associates for International Resources and Development, 1997. Available in French.
- 18. Increasing Demand for Labor in South Africa.** Stryker, J. Dirck, Fuad Cassim, Balakanapathy Rajaratnam, Haroon Bhorat, and Murray Leibbrandt. *Increasing Demand for Labor in South Africa*. Cambridge, MA: Associates for International Resources and Development, 1998.
- 19. Structural Adjustment: Implications for Trade.** Barry, Abdoul W., B. Lynn Salinger, and Selina Pandolfi. *Sahelian West Africa: Impact of Structural Adjustment Programs on Agricultural Competitiveness and Regional Trade*. Cambridge, MA: Associates for International Resources and Development, 1998. Available in French.
- 20. The Uruguay Round: Impact on Africa.** Hertel, Thomas W., William A. Masters, and Aziz Elbehri. *The Uruguay Round and Africa: A Global, General Equilibrium Analysis*. Cambridge, MA: Associates for International Resources and Development, 1998. Available in French.
- 21. Are Formal Trade Agreements the Right Strategy?** Radelet, Steven. *Regional Integration and Cooperation in Sub-Saharan Africa: Are Formal Trade Agreements the Right Strategy?* Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development, 1997.
- 22. Textiles in South Africa.** Flaherty, Diane P., and B. Lynn Salinger. *Learning to Compete: Innovation and Gender in the South African Clothing Industry*. Cambridge, MA: Associates for International Resources and Development, 1998. Available in French.
- 23. Barriers to Business Expansion in a New Environment: The Case of Senegal.** Beltchika-St. Juste, Ndaya, Maboussou Thiam, J. Dirck Stryker, with assistance from Pape Ibrahima Sow. *Barriers to Business Expansion in a New Environment: The Case of Senegal*. Cambridge, MA: Associates for International Resources and Development, 1999. Available in French.
- 24. Government and Bureaucracy.** Goldsmith, Arthur. *Africa's Overgrown State Reconsidered: Bureaucracy and Economic Growth*. Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development, 1998.
- 25. What Can We Do To Stop Smuggling in Tanzania?** Phillips, Lucie Colvin, Rogers Sezinga, and Haji Semboja. Based on EAGER Research. Arlington, VA: International Business Initiatives, 1997.

- 26. Financial Programming in East and Southern Africa.** Workshop held in Lilongwe, Malawi. June, 1999.
- 27. Restarting and Sustaining Growth and Development in Africa: A Framework for Action.** Duesenberry, James S., Arthur A. Goldsmith, and Malcolm F. McPherson. *Restarting and Sustaining Growth and Development in Africa*. Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development, 2000.
- 28. Restarting and Sustaining Growth and Development in Africa: Enhancing Productivity.** Duesenberry, James S., Arthur A. Goldsmith, and Malcolm F. McPherson. *Restarting and Sustaining Growth and Development in Africa*. Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development, 2000.
- 29. A Pragmatic Approach to Policy Change.** Duesenberry, James S., and Malcolm F. McPherson. *Restarting and Sustaining Growth and Development in Africa: The Role of Macroeconomic Management*. Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development, forthcoming in 2000.
- 30. Finance Capital and Real Resources.** Duesenberry, James S., and Malcolm F. McPherson. *Restarting and Sustaining Growth and Development in Africa: The Role of Macroeconomic Management*. Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development, forthcoming in 2000.
- 31. The Role of Central Bank Independence in Improved Macroeconomic Management.** Duesenberry, James S., and Malcolm F. McPherson. *Restarting and Sustaining Growth and Development in Africa: The Role of Macroeconomic Management*. Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development, forthcoming in 2000.
- 32. Governance and Macroeconomic Management.** Duesenberry, James S., and Malcolm F. McPherson. *Restarting and Sustaining Growth and Development in Africa: The Role of Improved Macroeconomic Management*. Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development, 2000.
- 33. The Benefits and Costs of Seignorage.** McPherson, Malcolm F. *Seignorage in Highly Indebted Developing Countries*. Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development, 2000.
- 35. Global Trade Analysis for Southern Africa.** Masters, William A. Based on EAGER research in Southern Africa. West Lafayette, IN: Purdue University, 2000.
- 36. Modeling Long-Term Capacity Expansion Options for the Southern African Power Pool (SAPP).** Sparrow, F. T., Brian H. Bowen, and Zuwei Yu. *Modeling Long-Term Capacity Expansion Options for the Southern African Power Pool (SAPP)*. West Lafayette, IN: Purdue University, 1999.
- 38. Africa's Opportunities in the New Global Trading Scene.** Salinger, B. Lynn, Anatolie Marie Amvouna, and Deirdre Murphy Savarese. *New Trade Opportunities for Africa*. Cambridge, MA: Associates for International Resources and Development, 1998. Available in French.
- 39. Implications for Africa of Initiatives by WTO, EU and US.** Plunkett, Daniel. *Implications for Africa of Initiatives by WTO, EU and US*. Cambridge, MA: Associates for International Resources and Development, 1999.
- 40. Domestic Vanilla Marketing in Madagascar.** Metzel, Jeffrey, Emilienne Raparson, Eric Thosun Mandrara. *The Case of Vanilla in Madagascar*. Cambridge, MA: Associates for International Resources and Development, 1999.
- 41. The Transformation of Microfinance in Kenya.** Rosengard, Jay, Ashok S. Rai, Aleke Dondo, and Henry O. Oketch. *Microfinance Development in Kenya: Transforming K-Rep's Microenterprise Credit Program into a Commercial Bank*. Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development, 1999.
- 42. Africans Trading with Africans: Cross-Border Trade – The Case of Ghana.** Morris, Gayle A., and John Dadson. *Ghana: Cross Border Trade Issues*. Arlington, Virginia: International Business Initiatives, 2000.

- 43. Trade Liberalization and Growth in Kenya.** Glenday, Graham, and T. C. I. Ryan. Based on EAGER Research. Cambridge, MA: Belfer Center for Science & International Affairs, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2000.
- 46. Labor Demand and Labor Productivity in Ghana.** Gyan-Baffour, George, and Charles Betsey, in collaboration with Kwadwo Tutu and Kwabia Boateng. *Increasing Labor Demand and Labor Productivity in Ghana*. Cambridge, MA: Belfer Center for Science & International Affairs, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2000.
- 47. Foreign & Local Investment in East Africa.** Phillips, Lucie C., Marios Obwona, Margaret McMillan, with Aloys B. Ayako. *Foreign and Local Investment In East Africa, Interactions and Policy Implications: Case Studies on Mauritius, Uganda and Kenya*. Arlington, Virginia: International Business Initiatives, 2000.
- 48. Does it pay to court foreign investment?** Phillips, Lucie C., Marios Obwona, Margaret McMillan, with Aloys B. Ayako. *Foreign and Local Investment in East Africa: Interactions and Policy Implications*. Arlington, Virginia: International Business Initiatives, 2000.
- 49. Ethnicity & Investment Promotion: A Thorny Path for Policy Makers.** Phillips, Lucie C., Marios Obwona, Margaret McMillan, with Aloys B. Ayako. *Foreign and Local Investment in East Africa: Interactions and Policy Implications*. Arlington, Virginia: International Business Initiatives, 2000.
- 50. Monetary and Exchange Rate Policy in Uganda.** Musinguzi, Polycarp, with Marios Obwona, and J. Dirck Stryker. *Monetary and Exchange Rate Policy in Uganda*. Cambridge, MA: Associates for International Resources and Development, 2000.
- 51. Criteria for Sound Macroeconomic Management: A Governance Perspective.** Duesenberry, James S., and Malcolm F. McPherson. *Restarting and Sustaining Growth and Development in Africa: The Macroeconomic Dimension*. Cambridge, MA: Belfer Center for Science & International Affairs, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2001.
- 52. Promoting and Sustaining Trade and Exchange Rate Reform: Preventing Policy Reversals.** McPherson, Malcolm F. *Sustaining Trade and Exchange Rate Reform in Africa: Lessons for Macroeconomic Management*. Cambridge, MA: Belfer Center for Science & International Affairs, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2001.
- 53. A Pro-active Approach to Macroeconomic Management in Africa.** Duesenberry, James S., and Malcolm F. McPherson. *Restarting and Sustaining Growth and Development in Africa: The Macroeconomic Dimension*. Cambridge, MA: Belfer Center for Science & International Affairs, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2001.
- 54. Restarting and Sustaining Growth and Development in Africa: The Role of Macroeconomic Management.** Duesenberry, James S., and Malcolm F. McPherson. *Restarting and Sustaining Growth and Development in Africa: The Macroeconomic Dimension*. Cambridge, MA: Belfer Center for Science & International Affairs, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2001.
- 55. The Impact of Policy Reforms on Bank Efficiency and Savings Mobilization in Ghana.** Ziorklui, Sam, in collaboration with Philip Fanara, Jr., Charlie Mahone, C.W.K. Ahiakpor, Fritz Gockel, Sam Mensah, Steven Ameyaw, and Anthony Doku. *The Impact of Financial Sector Reform on Bank Efficiency and Financial Deepening for Savings Mobilization in Ghana*. Washington, DC: Howard University, 2001.
- 56. Constraints to Capital Market Development and Growth in Sub-Saharan Africa: The Case of Tanzania.** Ziorklui, Sam, in collaboration with Lemma W. Senbet, Abdiel G. Abayo, Flora Musonda, Bartholomew Nyagetera, Longinus Rutasitara, and Gabriel D. Kitua. *Capital Market Development and Growth in Sub-Saharan Africa: The Case of Tanzania*. Washington, DC: Howard University, 2001.

57. Constraints to Capital Market Development and Growth in Sub-Saharan Africa: The Case of Ghana.

Ziorklui, Sam, in collaboration with Lemma W. Senbet, Philip Fanara, Jr., William Barbee, Jr., Kofi Osei, Fritz Gockel, John Kwakye, John Aheto, Ekow Afedzie, and Anthony Doku. *The Development of Capital Markets and Growth in Sub-Saharan Africa: The Case of Ghana*. Washington, DC: Howard University, 2001.

58. Contract Enforcement. Kähkönen, Satu and Patrick Meagher. *Contract Enforcement and Economic Performance*. College Park, Maryland: IRIS, 1998.

59. An 'Aid Exit' Strategy for African Countries. Duesenberry, James S., and Malcolm F. McPherson. *Restarting and Sustaining Growth and Development in Africa: The Macroeconomic Dimension*. Cambridge, MA: Belfer Center for Science & International Affairs, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2001. McPherson, Malcolm F., and Clive S. Gray. *An 'Aid Exit' Strategy for African Countries: A Debate*. Cambridge, MA: Belfer Center for Science & International Affairs, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2000.

60. Sequencing of Trade and Exchange Reforms: Lessons from Zambia. McPherson, Malcolm F. *Sustaining Trade and Exchange Rate Reform in Africa: Lessons for Macroeconomic Management*. Cambridge, MA: Belfer Center for Science & International Affairs, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2001.

61. The Cost of Doing Business: The Legal, Regulatory, and Judicial Environment – Case of Madagascar.

Beltchika-Saint Juste, Ndaya, Jeffrey Metzel, Emilienne Raparson, and Louis Rajaonera. *Coût des Affaires : L'environnement juridique, les réglementations et le judiciaire – Cas De Madagascar*. Cambridge, MA: Associates for International Resources and Development, 2001.

African Economic Policy Discussion Papers

1. Kähkönen, S., and P. Meagher. July 1998. *Contract Enforcement and Economic Performance*. Available in French.
2. Bolnick, B., and J. Haughton. July 1998. *Tax Policy in Sub-Saharan Africa: Examining the Role of Excise Taxation*. Available in French.
3. Wadhawan, S. C., and C. Gray. July 1998. *Enhancing Transparency in Tax Administration: A Survey*. Available in French.
4. Phillips, L. C. July 1998. *The Political Economy of Policy Making in Africa*.
5. Metzel, J., and L. C. Phillips. July 1998. *Bringing Down Barriers to Trade: The Experience of Trade Policy Reform*. Available in French.
6. Salinger, B. L., A. M. Amvouna, and D. M. Savarese. July 1998. *New Trade Opportunities for Africa*. Available in French.
7. Goldsmith, Arthur. July 1998. *Institutions and Economic Growth in Africa*. Available in French.
8. Flaherty, D. P., and B. L. Salinger. July 1998. *Learning to Compete: Innovation and Gender in the South African Clothing Industry*.
9. Wilhelms, S. K. S. July 1998. *Foreign Direct Investment and Its Determinants in Emerging Economies*. Available in French.
10. Nelson, E. R. August 1998. *Financial Intermediation for the Poor: Survey of the State of the Art*. Available in French.

11. Haughton, J. August 1998. *Estimating Tax Buoyancy, Elasticity, and Stability*.
12. Haughton, J. August 1998. *Estimating Demand Curves for Goods Subject to Excise Taxes*.
13. Haughton, J. August 1998. *Calculating the Revenue-Maximizing Excise Tax*.
14. Haughton, J. August 1998. *Measuring the Compliance Cost of Excise Taxation*.
15. Gray, C. August 1998. *United States Practice in Estimating and Publicizing Tax Evasion*.
16. Cockburn, J., E. Siggel, M. Coulibaly, and S. Vézina. August 1998. *Measuring Competitiveness and its Sources: The Case of Mali's Manufacturing Sector*. Available in French.
17. Barry, A. W., S. B. Diarra, and D. Diarra. April 1999. *Promotion of Regional Exports of Malian Rice*. Available in French.
18. Amvouna, A. M. July 1998. *Determinants of Trade and Growth Performance in Africa: A Cross-Country Analysis of Fixed versus Floating Exchange Rate Regimes*. Available in French.
19. Stryker, J. D. June 1999. *Dollarization and Its Implications in Ghana*. Available in French.
20. Radelet, S. July 1999. *Regional Integration and Cooperation in Sub-Saharan Africa: Are Formal Trade Agreements the Right Strategy?*
21. Plunkett, D. J. September 1999. *Implications for Africa of Initiatives by the WTO, EU and US*.
22. Morris, G. A. and J. Dadson. March 2000. *Ghana: Cross-Border Trade Issues*.
23. Musinguzi, P., with M. Obwona and J. D. Stryker. April 2000. *Monetary and Exchange Rate Policy in Uganda*.
24. Siggel, E., and G. Ssemogerere. June 2000. *Uganda's Policy Reforms, Industry Competitiveness and Regional Integration: A comparison with Kenya*.
25. Siggel, E., G. Ikiara, and B. Nganda. June 2000. *Policy Reforms, Competitiveness and Prospects of Kenya's Manufacturing Industries: 1984-1997 and Comparisons with Uganda*.
26. McPherson, M. F. July 2000. *Strategic Issues in Infrastructure and Trade Policy*.
27. Sparrow, F. T., B. H. Bowen, and Z. Yu. July 1999. *Modeling Long-Term Capacity Expansion Options for the Southern African Power Pool (SAPP)*. Available in French.
28. Goldsmith, A., M. F. McPherson, and J. Duesenberry. January 2000. *Restarting and Sustaining Growth and Development in Africa*.
29. Gray, C., and M. F. McPherson. January 2000. *The Leadership Factor in African Policy Reform and Growth*.
30. Masters, W. A., R. Davies, and T. W. Hertel. November 1998 revised June 1999. *Europe, South Africa, and Southern Africa: Regional Integration in a Global Context*. Available in French.
31. Beltchika-St. Juste, N., M. Thiam, J. D. Stryker, with assistance from P. I. Sow. 1999. *Barriers to Business Expansion in a New Environment: The Case of Senegal*. Available in French.

32. Salinger, B. L., D. P. Flaherty, and M. Keswell. September 1999. *Promoting the Competitiveness of Textiles and Clothing Manufacture in South Africa*.
33. Block, S. A. August 1999. *Does Africa Grow Differently?*
34. McPherson, M. F. and T. Rakovski. January 2000. *A Small Econometric Model of the Zambian Economy*.
35. Salinger, B. L. June 2001. *Productivity, Comparative Advantage, and Competitiveness in Africa*.
36. McPherson, M. F. and A. A. Goldsmith. May 2001. *Is Africa on the Move?*
37. Barry, A. W., Salinger, B. L., and S. Pandolfi. December 2000. *Sahelian West Africa: Impact of Structural Adjustment Programs on Agricultural Competitiveness and Regional Trade*.
38. Plunkett, D. J. May 2001. *Policy Challenges in the West Africa Electricity Project*. Available in French.
40. Bräutigam, D. July 2000. *Interest Groups, Economic Policy, and Growth in Sub-Saharan Africa*.
42. Duesenberry, J. S., and M. F. McPherson. March 2001. *Financial Reform as a Component of a Growth-Oriented Strategy in Africa*.
43. Glenday, G., and D. Ndii. July 2000. *Export Platforms in Kenya*.
44. Glenday, G. July 2000. *Trade Liberalization and Customs Revenues: Does trade liberalization lead to lower customs revenues? The Case of Kenya*.
45. Goldsmith, A. May 2001. *Africa's Overgrown State Reconsidered: Bureaucracy and Economic Growth*.
46. Goldsmith, A. June 2000. *Risk, Rule, and Reason in Africa*.
47. Goldsmith, A. June 2000. *Foreign Aid and Statehood in Africa*.
48. Goldsmith, A. May 2001. *Sizing up the African State: Two Types of Government Errors*.
49. McPherson, M. F., and C. Gray. July 2000. *An 'Aid Exit' Strategy for African Countries: A Debate*.
50. Gyan-Baffour, G. and C. Betsey, with K. Tutu and K. Boateng. February 2001. *Increasing Labor Demand and Labor Productivity in Ghana*.
51. Isimbabi, M. J. December 2000. *Globalization and the WTO Agreement on Financial Services in African Countries*.
52. Duesenberry, J. S. and M. F. McPherson. April 2001. *Restarting and Sustaining Growth and Development in Africa: The Macroeconomic Dimension*.
53. McPherson, M. F., and C. B. Hill. June 2000. *Economic Growth and Development in Zambia: The Way Forward*.
54. McPherson, M. F., and T. Rakovski. March 2001. *Understanding the Growth Process in Sub-Saharan Africa: Some Empirical Estimates*.
56. McPherson, M. F., and T. Rakovski. July 2000. *Exchange Rates and Economic Growth in Kenya: An Econometric Analysis*.
57. McPherson, M. F. July 2000. *Exchange Rates and Economic Growth in Kenya*.

58. McPherson, M. F. July 2000. *Seignorage in Highly Indebted Developing Countries*.
59. McCulloch, R., and M. F. McPherson. March 2001. *Promoting and Sustaining Trade and Exchange Reform in Africa: An Analytical Framework*.
60. McPherson, M. F. March 2001. *Growth and Poverty Reduction in Mozambique: A Framework for Analysis*.
62. McPherson, M. F. March 2001. *Restarting and Sustaining Growth and Development in Africa: A Framework for Improving Productivity*.
64. McPherson, M. F., and T. Rakovski. May 2001. *Trade and Growth in Sub-Saharan Africa: Further Empirical Evidence*.
65. Duesenberry, J. S., C. S. Gray, and M. F. McPherson. May 2001. *Alternative Exchange Rate Regimes for Sub-Saharan Africa*.
66. McPherson, M. F. May 2001. *Sustaining Trade and Exchange Rate Reform in Africa: Lessons for Macroeconomic Management*.
67. Phillips, L. C., M. Obwona, M. McMillan, with A. B. Ayako. December 2000. *Foreign and Local Investment in East Africa: Interactions and Policy Implications*.
68. Phillips, L. C., H. Semboja, G. P. Shukla, R. Sezinga, W. Mutagwaba, B. Mchwampaka, with G. Wanga, G. Kahyarara, and P. C. Keller. March 2001. *Tanzania's Precious Minerals Boom: Issues in Mining and Marketing*.
69. Rosen, S., and J. R. Vincent. May 2001. *Household Water Resources and Rural Productivity in Sub-Saharan Africa: A Review of the Evidence*.
70. Rosengard, J. K., A. S. Rai, A. Dondo, and H. O. Oketch. June 2001. *Microfinance Development in Kenya: Transforming K-Rep's Microenterprise Credit Program into a Commercial Bank*.
71. Shekidele, C. M. S. June 2001. *Report of a Study on Measuring the Compliance Costs of Taxation: Excise Duties 1995-96*.
72. Osoro, N., P. Mpango, and H. Mwinymvua. June 2001. *An Analysis of Excise Taxation in Tanzania*.
73. Okello, A. K. June 2001. *An Analysis of Excise Taxation in Kenya*.
74. Terkper, S. E. June 2001. *The Role of Excise Taxes in Revenue Generation in Ghana*.
79. Ziorklui, S. Q. in collaboration with L. W. Senbet, A. G. Abayo, F. Musonda, B. Nyagetera, L. Rutasitara, and G. D. Kitua. February 2001. *Capital Market Development and Growth in Sub-Saharan Africa: The Case of Tanzania*.
80. Ziorklui, S. Q. in collaboration with L. W. Senbet, P. Fanara, Jr., W. Barbee, Jr., K. Osei, F. Gockel, J. Kwakye, J. Aheto, E. Afedzie, and A. Doku. February 2001. *The Development of Capital Markets and Growth in Sub-Saharan Africa: The Case of Ghana*.
81. Ziorklui, S. Q. in collaboration with F. Gockel, P. Fanara, Jr., C. Mahone, C.W.K. Ahiakpor, S. Mensah, S. Ameyaw, and A. Doku. February 2001. *The Impact of Financial Sector Reform on Bank Efficiency and Financial Deepening for Savings Mobilization in Ghana*.

EAGER Research Reports

Cockburn, John, E. Siggel, M. Coulibaly, and S. Vézina. October 1998. *Measuring Competitiveness and its Sources: The Case of Mali's Manufacturing Sector*. Available in French.

McEwan, Tom et al. *A Report on Six Studies of Small, Medium and Micro Enterprise Developments in Kwazulu-Natal*.

McPherson, Malcolm F. *Sustaining Trade and Exchange Rate Reform in Africa: Lessons for Macroeconomic Management*.

Metzel, Jeffrey, A. Doumbia, L. Diakite, and N. A. Diarra. July 1998. *Prospects for Developing Malian Red Meat and Livestock Exports*. Available in French.

Phillips, Lucie C., M. Obwona, M. McMillan, with A. B. Ayako. December 2000. *Foreign and Local Investment In East Africa, Interactions and Policy Implications: Case Studies on Mauritius, Uganda and Kenya*.

Phillips, Lucie C., H. Semboja, G. P. Shukla, R. Sezinga, W. Mutagwaba, B. Mchwampaka, with G. Wang, G. Kahyarara, and P. C. Keller. March 2001. *Tanzania's Precious Minerals Boom: Issues in Mining and Marketing*.

Salinger, Lynn B., H. Bhorat, D. P. Flaherty, and M. Keswell. August 1999. *Promoting the Competitiveness of Textiles and Clothing Manufacture in South Africa*.

Sparrow, F. T., and B. H. Bowen. July 1999. *Modeling Electricity Trade in South Africa: User Manual for the Long-Term Model*.

Sparrow, F. T., B. H. Bowen, and D. J. Plunkett. May 2001. *General Training Manual for the Long-Term Planning Model*. Available in French.

Other Publications

McPherson, Malcolm F., and Arthur Goldsmith. Summer-Fall 1998. Africa: On the Move? *SAIS Review, A Journal of International Affairs*, The Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, The John Hopkins University, Volume XVIII, Number Two, p. 153.

EAGER All Africa Conference Proceedings. October 18-20, 1999.

EAGER Regional Workshop Proceedings on the Implementation of Financial Programming. Lilongwe, Malawi. June 10-11, 1999.

EAGER Workshop Proceedings Senegal. November 4-6, 1998.

EAGER Workshop Proceedings South Africa. February 4-6, 1998.

EAGER Workshop Proceedings Tanzania. August 13-16, 1997.

EAGER Workshop Proceedings Ghana. February 5-8, 1997.

EAGER Workshop Proceedings. Howard University. July 17-19, 1996.

EAGER Workshop Proceedings Uganda. June 19-22, 1996.